PROYECTO

[illegible] 1870.

PROYECTO

DE

BASES PARA LA ORGANIZACION POLÍTICA

Y

ADMINISTRATIVA CENTRAL DE FILIPINAS,

PRESENTADO

AL EXCMO. SR. GOBERNADOR SUPERIOR CIVIL

POR LA

COMISION DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.



BINONDO: 1870.

Imprenta de Bruno Gonzalez Moras.

Anloague, 6.

Excmo. Sr.

La Comision encargada de proponer las reformas administrativas ha dado principio á sus trabajos, despues de los preparatorios para el órden, método y division de los mismos entre Sub-comisiones de su seno, por el mas detenido estudio y ampliacion sobre las que convienen en la organizacion político-administrativa Superior ó Central, y hoy tiene el honor de cumplir esta parte de su encargo.

Tarea superior á sus fuerzas consideró desde el primer momento el compromiso que pesaba sobre ella; pero decidida á que sus vacilaciones y temores no fuesen una rémora para la espedita realizacion del propósito de V. E., abordó resueltamente los problemas cuyo estudio le fuera confiado: y es mas aun, los trató con ánimo sereno sin aficiones de escuela política, con el propósito, en todos los Vocales, de sacrificar ideas propias á la conveniencia de presentar cuanto antes soluciones prácticas y aceptables.

Límites prudentes se fijó la Comision, como sistema ó plan de sus trabajos: por un lado, la esperiencia; lo que ha considerado necesidades y legítimas aspiraciones del país en cuanto á garantías sobre su buena Administracion; aspiraciones y necesidades cuya existencia advierte la reciente órden del Ministerio de Ultramar que califica de vicioso el sistema hasta aquí seguido: por otro lado, la inmensa conveniencia de no agitar esta sociedad tranquila, de enlazar tradiciones con nuevas ideas; de presentarse con espíritu conservador ante la accion pública llamada, no á perturbar, sino á protejer é impulsar los intereses existentes. Mejorar, pues, la organiza-

cion actual, no cambiarla, ha sido el plan de la Comision en esta parte de sus trabajos como en las demas.

Sobre el método propio al desarrollo de sus ideas ha venido á persuadirse de que ni ella ni cuerpos de la propia índole son los llamados á formular proyectos de leyes sino á discutir y presentar bases para los mismos cuando se trata de puntos de organizacion administrativa en las esferas inmediatas al Poder Supremo, porque la Administracion activa cuenta con elementos adecuados para una bien ordenada redaccion de preceptos ó reglas cuyo conjunto forma una ley orgánica de esta clase que no toca detalles de especialidad local puramente reglamentarios. Limítase, por tanto, la Comision, á sentar bases en el interesante órden de ideas abstractas, de principios, y de hechos prácticos que tenia mision de estudiar mas particularmente al tratar las reformas convenientes en el enlace político y administrativo del pais con la Madre Pátria.

Cumple ahora enumerar los puntos culminantes que atienden las bases que ha discutido concienzudamente y tiene el honor de proponer.

Descentralizacion.—Antigua y fundada aspiracion del pais es la de que la Autoridad Superior, primer representante del Poder Ejecutivo, una vez rodeada de elementos de ilustracion y de esperiencia, constituyendo criterio local, pueda administrar con desembarazo, sin mas trabas que la responsabilidad propia, la vigilancia del Poder Soberano, la publicidad y la bien sentida necesidad de sus actos si la son precisas estas facultades en materia de gastos, especialmente sobre fondos locales, lo son mucho mas para acallar quejas atendibles y sostener sobre bases de equidad el buen órden en el personal, el estímulo, el siempre acertado juicio de la opinion, la satisfaccion justa á aspiraciones fundadas en servicios, en circunstancias del pais y de aquellos que en él radicados, sean na-

turales ó peninsulares, pueden optar á empleos públicos segun su mérito y capacidad.

Para asegurar el acierto de las resoluciones por criterio local, la Comision deja poco confiado al criterio unipersonal, impone la publicidad, establece que por las actas del Consejo de Gobierno conozca el Ministerio de Ultramar el uso que hace de estas facultades para enmendar lo que exija enmienda: lo que la Comision considera grave, peligrosísimo, es que apariencias de favor en el uso de facultades discrecionales, se cubran con altas y venerandas instituciones y desconozcan sus desastrosas consecuencias.

Unidad de mando y gerarquía.—En la conciencia está de todos que debe ser uno solo el representante del Poder Soberano y la esperiencia enseña que la unidad de mando, ha sido un bien cuando existió, como és hoy una necesidad.

Las consecuencias de estas miras en la práctica á juicio de la Comision, tienen que ser el mayor prestigio para el representante del Poder Soberano; una marcha conveniente á todos los intereses; el predominio de un criterio práctico ó de tradicion bien enlazada en el eslabonamiento de los actos del Poder, la mas holgada situacion y á la vez rodeada por todas partes de esplendor, en que aparece el Gobierno Supremo vigilante de la observancia de sus leyes, dispuesto á corregir sus estralimitaciones y nunca responsable de errores de detalle.

Fondos locales.—No basta al propósito de la Comision el haber apuntado la necesidad de la descentralizacion, para señalar los peligros de la continuacion del actual sistema, ocasionado á los mayores inconvenientes. Asi como en estos Administrados está arraigada la conviccion de que son necesarios los impuestos para el sostenimiento de la máquina del Estado y no se ocupan, de su inversion, trayéndola siempre ajustada á miras de ese alto y misterioso poder que lla-

man ordinariamente «el Rey;» de la propia manera, son celosos vigilantes, suspicaces observadores de las condiciones de recaudacion é inversion de los arbitrios y propios que constituyen la riqueza comunal: pueblos que aparecen en el mayor atraso, pero que contribuyen á engrosar esos fondos miran con verdadero disgusto que, al paso que no reciben satisfaccion sino de un modo incompleto sus necesidades municipales, son llevados con sórdido afan, de que aquellos no se dan esplicacion, á las Cabeceras de provincia y de estas á la Capital, los productos de que se trata, cuya inversion quieren conocer, és mas, deben tocar, La Comision no pródiga en verdad de alardes de radicalismo en sus trabajos, cumple un penoso deber calificando de funesto, causa de descrédito y manantial fecundo de complicaciones la absoluta centralizacion de los fondos locales tal como se halla establecida desde 1859. Cree que se debe marcar una division, como existe en la naturaleza de las atenciones que pesan sobre ellos, entre los que deban ser municipales, provinciales y Centrales; cree que, por indicacion de los pueblos se deben gastar los municipales; que por criterio de personas residentes en provincias, se deben gastar los provinciales, y que los centrales deben ser administrados de otra manera. No acepta como esplicacion del actual sistema el atraso de algunas provincias y pueblos ni otras exageraciones y temores que en todos tiempos sirvieron de pretesto á los abusos de la centralizacion. No hay provincia que carezca de algunos funcionarios responsables de sus actos, de respetables Párrocos y de algunos vecinos conocedores de las necesidades de las mismas, ni se puede admitir la hipótesis de que el pueblo mas rudo no comprenda que su casa tribunal, escuelas, pantalanes, muelles, caminos, abrevaderos, estacadas para contener aluviones, cobertizos para mercado y otros servicios

no sean el mejor empleo á sus recursos vecinales. Como la ley determine bien los medios de vigilancia sobre el buen empleo de estos fondos, no vé la Comision razon alguna séria que se oponga á la descentralizacion en estos ramos.

Inspeccion asidua.—Con presencia de tan razonables aspiraciones y con prevision de sus inconvenientes prácticos; teniendo al mismo tiempo muy en cuenta la sabia ley de Indias, demasiado olvidada en su espíritu de que un Oidor recorra la tierra (entónces tenían tambien atribuciones administrativas); conocidas como son á la Comision las frecuentes rencillas oficiales ó privadas, de orígen baladí en su mayor parte, entre funcionarios residentes en las mismas provincias, que son motivo de multitud de espedientes que tanto dan que hacer á las oficinas centrales, y conviniendo prevenir estos males, causa de escándalo muchas veces, propone la Comision, en una de las bases, la creacion de los Inspectores de Administracion, quienes con el carácter de delegados de la Autoridad Superior recorran las provincias, estudien por sí mismos los hechos, procuren la conciliacion de los ánimos entre los funcionarios, examinen las necesidades de los pueblos y en casos dados, puedan suspender en sus funciones á los empleados que abusen de su posicion, lo cual no és raro en provincias.

Esperimentada con frecuencia la necesidad de que ante la Administracion Superior se espongan y diluciden ámpliamente cuestiones de interés local, y siendo de la mejor conveniencia que aparezca el respeto de aquella á todos los derechos y la mas patente equidad en la distribucion de algunas cargas, la Comision propone que por un corto periodo y cuando la Autoridad Superior lo estime conveniente, se reunan en la Capital, y con el título de Consejo general los delegados de las Juntas provinciales que se ocuparán esclusivamente de los

especiales asuntos que por la referida Autoridad se sometan á la misma Corporacion.

Por último, la Comision, tan parca de concesiones en materia de representacion y temerosa de toda innovacion que pueda despertar ideas de imposible desarrollo sin mejor base que la que hoy existe, ha opinado como de elevada significacion el que la gran familia Hispano-Filipino sea representada en el Congreso Nacional, donde se deciden los destinos de la Pátria comun.

Al efecto, mas como idea y satisfaccion á principios que como solucion práctica, se ha limitado á proponer cinco Diputados elegidos por un sistema restrictivo pero que espresa alguna atencion á todas las clases influyentes en esta sociedad. Cuando una reforma tributaria ofrezca mas seguros datos, entónces se podrá estender el derecho electoral.

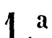
En cuanto á la mision de esos Diputados, que tal vez no parezca á todos muy clara, la Comision debe esponer su pensamiento. Considera que conviene haya en Madrid un medio mas de informacion en ciertas ocasiones, y esto, no porque desconfíe de la rectitud de conciencia del delegado del Poder Supremo, sino porque se ha repetido el caso de que personas irresponsables, sin investidura propia para hablar sobre intereses públicos, han sido atendidas, mas de lo conveniente, aunque en pugna casi siempre con el delegado del Gobierno Supremo y con la opinion sensata en este pais. Las menos veces, podrá ocurrir la necesidad de presentar en Madrid el criterio de particulares, cuyo órgano mas respetable sean los Diputados, en frente del criterio oficial. Como quiera que sea, bueno es que haya personas con la responsabilidad moral de las opiniones atendidas en Madrid fuera del conducto ordinario que señala la organizacion administrativa.

La Comision se lisonjea de que el conjunto de su trabajo traspira el principio liberal de las leyes del venerando código indiano, liberalismo que cubre con solicitud paternal á los gobernados, descendiendo espontáneo y generoso de las esferas del Gobierno, y que infiltrado en la organizacion social y en la administracion, hace efectivas, sin estériles conmociones, las garantías que en vano reclama en otros paises el espíritu demagógico, con sus fórmulas y abstracciones traducidas siempre en exigencias turbulentas de los mismos gobernados ante poderes, hostiles solo porque su mision primera és el órden público.

Si el afan del acierto y una intencion recta fueran títulos bastantes para el buen cumplimiento de su deber, podria lisonjearse la Comision de que se verían coronados sus trabajos con la mas benévola acogida por parte de V. E., desgraciadamente no bastan aquellas condiciones, sino que son necesarias otras de que los individuos que componen la Comision estan muy distantes. Confesándolo así, entregan á la mas ilustrada censura de V. E. las siguientes

BASES

DE ORGANIZACION POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA CENTRAL DE FILIPINAS.



1.ª

El primer delegado del Gobierno Supremo ó Autoridad Superior, se denominará Gobernador General, y como hasta aquí, pertenecerá á elevada gerarquía militar ó á otra clase análoga de las diversas carreras del Estado cuyas circunstancias se determinarán en la ley.

2.ª

El Gobernador General ejercerá el mando Superior en todos los ramos.

Será único conducto de comunicacion oficial con el Gobierno Supremo, salvo los casos estraordinarios que señale la ley en los cuales deban y puedan los segundos Gefes Superiores entenderse con el Gobierno Supremo, dando cuenta á la vez al Gobernador General.

Como fórmula de esta concentracion de facultades para obtener la unidad de mando, se adoptará un deslinde de atribuciones entre el Gobernador General y los segundos Gefes Superiores, semejante al dictado en Enero de 1865 sobre la Hacienda; pero el veto se convertirá en facultad de enmienda de las resoluciones de los segundos Gefes Superiores que, oido el Consejo de Gobierno, deban suspenderse ó reformarse.

3.ª

Será prerogativa del Gobernador General la provision de la mitad de las vacantes que ocurran en la carrera civil y económica, en la forma que la ley determina, y con escepcion de los Gefes de Administracion.

4.ª

Será facultad del Gobernador General el trasladar los empleados de unos á otros puestos dentro de cada gerarquía ó clase, atendidas las exigencias del servicio público y las circunstancias de los empleados, oyendo al Gefe Superior respectivo, en cuanto á subalternos, y al Consejo de Gobierno en cuanto á los Gefes de Administracion.

Se dará conocimiento en cada caso, al Ministerio respectivo, con remision del espediente.

5.ª

Pasarán á los segundos Gefes Superiores respectivos las atribuciones de carácter reglamentario, con las escepciones que se señalarán.

Las del mismo carácter correspondientes á la Administracion Civil, en los ramos de Fomento, que hoy desempeña la primera Autoridad por medio de la Secretaría del Gobierno Superior y Direccion de Administracion Local, se pondrán á cargo de un Director de Administracion, segundo Gefe Superior de estos ramos y Vocal del Consejo de Gobierno, que tendrá á su cargo todos los asuntos de Fomento y Administracion Local, dando cuenta semanal, en relacion, al Gobernador General, de todas sus resoluciones.

Las de gastos estraordinarios, serán dictadas siempre por el Gobernador General despachando con el Secretario y prévio informe del Consejo.

Habrá una Contaduría y una Tesorería de fondos locales con atribuciones análogas á las que hoy tienen la Contaduría y la Tesorería Centrales de Hacienda.

6.ª

El Secretario del Gobierno General despachará con el Gefe Superior los espedientes sobre gastos estraordinarios, en las cuestiones de órden público, Patronato, nombramientos y suspension de funcionarios, relaciones con el Cuerpo Consular, correspondencia con el Gobierno Supremo, promulgacion de leyes, resoluciones consiguientes á acuerdo del Consejo de Gobierno y demas funciones de Gobierno en la esfera Superior.

En todos los asuntos de trámite, espedicion de títulos y demas de firma numerosa, podrá usar el mismo funcionario bajo su personal responsabilidad la estampilla del Gobernador General ó firmar de su órden.

7.ª

El Gobernador General, de acuerdo con el Consejo de Administracion, prévia instruccion de espediente y con esclusiva aplicacion á obras públicas ó al alivio de calamidades, publicando siempre su resolucion en la *Gaceta*, podrá disponer la aplicacion estraordinaria de fondos de la Caja General Local, llamada hoy Central, en la que existirá siempre una reserva importante. Para las atenciones ordinarias con cargo á dicha Caja habrá presupuesto anual que autorizará el Consejo de Administracion.

Los ingresos y pagos en esta Caja General, se publicarán en la *Gaceta* por relaciones mensuales.

Constituyen estos fondos de la Caja General ó Central una parte alícuota de los fondos provinciales de todo el Archipiélago.

El mismo Gobernador General aprueba presupuestos y gastos estraordinarios sobre fondos provinciales. La autorizacion de todo gasto estraordinario provincial, inferior á cantidad que determinará la ley, segun la importancia de cada provincia, la dictará el Gefe de ella, de acuerdo con su Consejo local.

Cada Gobernador de provincia, con su Consejo, aprobará los presupuestos municipales y dentro del límite señalado en el párrafo anterior, autorizará la inversion de estos fondos, en obras de utilidad de cada pueblo, dando cuenta á la Direccion de Administracion.

Para el deslinde de estas obligaciones, se tendrá presente.

Sobre la Caja General pesarán las obras necesarias á la mejora de los puertos habilitados para el Comercio esterior, subvenciones á vapores de líneas de navegacion entre puertos del Archipiélago; gastos de la Administracion Central en los ramos de Fomento y Sanidad, auxilios en casos de calamidad pública, con ó sin reintegro, instruccion pública y otros de fomento general.

Sobre los fondos provinciales pesarán, los gastos de construccion de la parte correspondiente á carretera general; mejora de puertos habilitados solo para el cabotaje, cárceles y

edificios públicos provinciales; servicio local de obras públicas y Sanidad, auxilio á pueblos afligidos por calamidades.

Sobre los fondos municipales pesarán gastos ordinarios del Consejo, instruccion primaria, guardia rural, caminos vecinales, solvencia de contribuciones al Estado, como anticipo en casos de calamidad ó atraso motivado; construcciones de aplicacion comunal, como casas municipales, escuelas, mercados.

Cuando los fondos locales no sean bastantes para llevar á cabo las obras de carácter general, se pedirán las subvenciones necesarias á los fondos del Estado.

8.ª

Para la vigilancia sobre la buena ejecucion de las disposiciones administrativas en todos los ramos, asi como para la aplicacion legítima de los fondos comunales y provinciales, habrá dos Inspectores de Administracion, con el carácter de Delegados del Gobernador General, nombrados precisamente entre empleados con mas de tres años de servicio en el pais. Su categoría será la de Gefes de Administracion de primera clase; disfrutarán compensacion de gastos estraordinarios miéntras viajaren, y no podrán residir mas de dos meses continuados en, la Capital y de un mes en cada provincia.

Un reglamento determinará sus atribuciones; debiendo ser sometidos al Consejo para su aprobacion todos los actos de los Inspectores que infieran inmediato perjuicio á los Gefes de provincia.

Se declara innecesario el Gobierno político de Visayas.

9.ª

Continuarán los juicios de residencia del Gobernador General y Secretario de Gobierno, y estarán sometidos á juicios especiales de la misma clase, el Director de Administracion y los Gefes de provincia.

10.ª

El Consejo de Gobierno se compondrá del Gobernador general, Presidente; del M. R. Metropolitano; del General 2.° Gefe Superior del Ejército; del Contra-Almirante 2.° Gefe Superior de Marina; del Regente de la Audiencia, del Intendente, del Director de Administracion, y de dos Consejeros de Administracion, elegidos por este Cuerpo, actuando como Secretario el del Gobierno General.

Será oido el Consejo de Gobierno en todos los asuntos que hoy se someten á la Junta de Autoridades Superiores, en los de enmienda de resoluciones de las mismas Autoridades; sobre traslaciones y suspensiones de Gefes de Administracion y demas que las leyes determinen.

De todas las actas del Consejo de Gobierno se pasará copia, en correo inmediato, al Ministerio de Ultramar, llevando aquellas numeracion ordinal.

El Consejo de Gobierno tendrá la facultad de esponer al Gobernador General, si asi lo acordare por iniciativa de uno de sus individuos, la necesidad de enmendar cualquier acto de mando, proceda de quien quiera, perjudicial á intereses públicos ó particulares, con circunstancias de gravedad notoria.

Será necesario consultar al Consejo de Gobierno para medidas estraordinarias, consiguientes á peligro político interior ó esterior.

El Gobernador General en las medidas ejecutivas que acordare el Consejo, comparte responsabilidad con los Vocales de este, asi como la tiene esclusiva en los que adoptare sin ó contra el dictámen del Consejo de Gobierno.

11.ª

El Consejo de Administracion continuará con su organizacion actual. Se restablecerán las plazas de Consejeros retribuidos, Ponentes de las Secciones. Se aumentará el número de los Consejeros natos con el ingreso en la Seccion que convenga, de dos representantes del Clero, que deberán ser

un R. Provincial, por turno en cada año, y el Dean del venerable Cabildo Eclesiástico.

El Consejo de Administracion tendrá iniciativa para promover reformas en los servicios públicos. Si el Gobernador General dejára de tomar en consideracion lo que el Consejo propusiese respecto de los espedientes instruidos para las reformas antes citadas, transcurridos seis meses, podrá el Consejo dirigirse á la Autoridad Superior recordando lo consultado y rogando que adopte la resolucion que proceda. Trascurrido otro plazo igual, sin que hubiese sido resuelta la consulta, la dirigirá el Consejo al Ministerio de Ultramar por conducto del Gobernador General.

12.ª

Ademas de las corporaciones y funcionarios Administrativos ya mencionados se crea un Consejo con atribuciones consultivas que se denominará Consejo General.

Un número de individuos igual al de las provincias del Archipiélago, designados respectivamente por cada una de las Juntas provinciales, compondrá este Consejo, que será convocado y consultado respecto de los asuntos de cáracter general y en la forma que su reglamento orgánico determina. La Presidencia y Více-Presidencia de este Consejo estarán á cargo del Gobernador General y del Director de Administracion.

13.ª

Las Islas Filipinas estarán representadas en el Congreso Nacional por cinco Diputados, elegidos en votacion secreta por mayoría absoluta de votos y por un cuerpo electoral, que habrá de componerse de los Consejeros de Administracion, de los Concejales del Ayuntamiento de Manila, de los individuos de Mesa de la Sociedad de amigos del país.

Un reglamento designará la persona que haya de presidir el Cuerpo electoral y detallará la forma en que deba verificarse la eleccion.

Podrán ser Diputados todos los que tengan las circunstancias y ninguna de las incompatibilidades que señale la ley electoral de España.

Los diputados recibirán de fondos locales una compensacion por gastos de viajes.

Manila 28 de Febrero de 1870.—El Presidente, *José María de Valdenebro y Olloqui.—José Cabezas de Herrera.—Ramon G. Calderon.—B. S. de Vizmanos.—Fr. Joaquin Fonseca.—Salvador Elio.—Josè F. del Pan.—José P. Clemente.—L. Calvo.—Manuel de Azcárraga.*—El Vocal Secretario, *Primo Ortega.*



